

Vamireh Chacon

Federalismo no Brasil: Balanço de Poderes e Idéias

O federalismo também no Brasil não é uma planta exótica, nem apenas uma das prioridades de descentralização administrativa do País, de tão grandes território e população, com naturais diversidades geográficas, étnicas, econômicas e sociológicas. Não se trata de mera imposição dos fatos, corresponde igualmente a elaborações doutrinárias, tanto teóricas quanto práticas, ao longo dos séculos de gestação do Brasil.

A dificuldade maior sempre esteve na necessidade de manutenção de um poder centrípeto diante daquelas forças centrífugas. Na realidade a América Hispânica fragmentou-se por obstáculos orográficos ainda maiores, basta mencionar os Andes, e por concepções aceitando diversidades de governos vindo da própria Espanha, onde as autonomias locais sempre se guiaram por antigos critérios lingüísticos culturais: Castela nunca deteve poder completo sobre a Galícia, Catalunha e País Basco. O Consulado do Generalíssimo Francisco Franco também nisto foi um hiato restringindo prerrogativas advindas da Idade Média.

Enquanto isso, em Portugal nunca houve província do Alentejo, Minho ou Algarve; por mais que difiram entre si, jamais vieram a falar idiomas autóctones diversos, diversidade favorecendo o nascimento do federalismo suíço, ou o começo da união da Holanda, Frísia e Limburgo nas Províncias Unidas dos Países Baixos. Suíça e Holanda menores que Portugal.

Já o federalismo dos Estados Unidos provém de diferente origem: ali a independência foi proclamada por cada uma das doze colônias inglesas do litoral atlântico, antes de se federarem. Mesmo assim numa união com tensões descentralizadoras e centralizadoras internas, como se viu no grau máximo de guerra civil entre o Norte federalista e o Sul da Confederação. Ainda hoje prossegue a discussão remontando às polémicas de Hamilton, Madison e Jay nos artigos doutrinários e panfletários de *The Federalist*. Não há, portanto, que se surpreender com as dificuldades brasileiras a respeito.

O unitarismo português, transposto ao Brasil, teve de enfrentar as tendências locais à cissiparidade: a Inconfidência Mineira estava circuns-

crita às Minas Gerais, suas ligações não iam além do Rio de Janeiro, os incondidentes não se propunham a uma geral insurreição nacional; o mesmo se diga das Conjurações fluminense e baiana; no caso da pernambucano-nordestina de 1817, o dilema entre o êxito separatista, quase alcançado pela força das armas, e inviabilidade de estender-se ao norte no Ceará e ao sul na Bahia, longo se tornou patente. Diante das auto-limitações revolucionárias, o poder central colonial logo conseguiu circunscrevê-las e eliminá-las.

Seu herdeiro, o poder monárquico local, continuava na mesma Família Real dos Braganças, como os mesmos métodos ancestrais para enfrentar, até então com êxito, os desafios centrípetos renovados por dez anos pela guerra farroupilha e pela de novo pernambucano-nordestina Revolução do Equador.

Friedrich Schlegel costumava dizer que o historiador tem a tentação de ser profeta pelo avesso, isto é, explicar o que aconteceu como não teria sido possível de outro modo; Jules Lemaître vai adiante na ironia: a tentação maior do historiador consiste em querer que o passado fosse diferente, conforme as predileções pessoais do brilhante porém retrospectivo analista, impotente contra tempos já pretéritos.

Os acontecimentos seguintes comprovaram que o máximo oferecido concretamente pelos separatismos brasileiros seria a equivalência da maioria dos candidatos à separação transformáveis em pequenas repúblicas do tipo da América Central, seus problemas internos aumentados e ainda hoje em muito difíceis buscas de um mercado comum, até de uma confederação política capacitante de resistências a outros poderes transnacionais no Caribe. Mercado comum interno e federalismo brasileiros nem assim ainda hoje de todo realizados, pelos desníveis regionais de renda econômica e outros índices sociais, além das desigualdades de poder político federativo.

Pelo menos, o que já significa algo também importante, a existência de um mercado interno brasileiro dispensa sua busca nem sempre fácil, e o seu federalismo incompleto é mais viável de realizar-se do que ter de partir do ponto zero. Contudo, a caminhada tem muito o que lutar para percorrer.

Sem o inicial unitarismo, Portugal não teria resistido à vizinha maior territorialmente e mais populada Espanha. A Catalunha, então mais rica que Portugal, não teve coesão interna suficiente para triunfar na luta pela independência em 1640, quando a Espanha lutava em duas frentes, pois ao mesmo tempo contra Portugal.

Raymundo Faoro explica muito bem o porquê do êxito lusitano no mar: desde nada menos que 1383 o Estado português completara numa revolução, a Revolução de Avis com este nome por conta de nova dinastia, sua configuração institucional. «Sobre a nação, acima de suas classes, de seus grupos e de seus interesses - este o ponto fundamental a fixar - há uma comunidade, que fecha-se sobre si própria, comanda e dirige, pronta para as grandes empresas» (Faoro 1975: 51). Portugal completa sua unificação como Estado, em fronteiras perduráveis até hoje, desde 1294, portanto mais de duzentos anos antes da França, que em 1487 incorpora a Provença, e a Espanha anexando a último reino mouro peninsular, o de Granada, 1492, em pleno ano da Descoberta da América. O unitarismo lusitano tinha ganho um considerável tempo para consolidar-se internamente e projetar-se no Ultramar.

Em 1998 o povo português decidiu em plebiscito por 62% contra 36% recusar o início do federalismo em Portugal na forma de regionalização, portanto recusada por 2/3 da população. Em vez disso foi proférido o fortalecimento dos municípios.

A manutenção da unidade colonial brasileira beneficiava-se assim de considerável experiência portuguesa; o controle central em Lisboa, com todas suas vantagens e desvantagens, conseguirá ficar nas colônias africanas até 1974/1975, últimas colônias européias na África. E Portugal só sairá de Macau, passando-a de volta à China, em 1999, dois anos após a Grã-Bretanha de Hong Kong. Apresentou-se historicamente muito resistente e intrincada a trama centralizadora lusitana.

No Brasil a presença da Família Real, egressa de Lisboa com os exércitos napoleônicos no seu encaço, favoreceu ainda mais a manutenção do centralismo; ao contrário da América Hispânica, onde, ademais da multiplicação de vice-reinados por fatores geográficos locais e culturais de origem no Estado espanhol, no Brasil só havia um vice-reinado, excepto em parte do breve período pombalino, vice-reinado pronto para transformar-se em Estado.

Além de tudo isso, a Família Real espanhola tinha sido capturada por Napoleão, enquanto a de Portugal no Brasil se beneficiava da tentativa de transferência de legitimidade tradicional de pai e filho, na América Hispânica as lideranças carismáticas dos seus libertadores entravam em conflito de início com o poder colonial espanhol, logo em seguida lutando entre si pelo controle da fragmentação da Grã-Colômbia e do Vice-Reinado do Prata.

Para manter-se aquele poder central, antigo e herdado até por transferência direta, desde o início se articulava com a base municipal, estes os dois pontos extremos da tradição lusitana.

O município provinha da Roma de antes de Cristo, sistema administrativo geral, com maior êxito aplicado à província da Lusitânia. As municipalidades portuguesas são reconhecidas em sua autonomia desde as Ordenações Afonsinas do ano de 1446 às Manuelinas de 1512. Confirmada também no Brasil pelo Título LXVI do Livro I das Ordenações Filipinas. Após a independência, a Lei de 28 de outubro de 1828 «Dá nova forma às chamadas Câmaras Municipais, marca suas atribuições e o processo para sua eleição e dos Juizes de Paz», não togados, para causas menores.

A Constituição brasileira de 1824 era unitária e, mais que isto, centralista. Contudo, o Conselho Geral da Província local nenhuma autoridade exercia nas atribuições das Câmaras Municipais e seus corregedores (artigos 64 e 65). «É a primeira vez que se encontra a palavra *município*: até então a referência era as cidades, vilas ou paróquias» (Carvalho 1963: 49).

O capítulo II do Título 71 daquela Lei, no artigo 167, determinava que «em todas as cidades e vilas existentes e nas mais, que para o futuro se criarem, haverá Câmaras às quais compete o governo econômico e municipal das mesmas cidades e vilas». Pelo art. 168, «aquelas Câmaras são eletivas e compostas do número de votos que a lei designar e o que obtiver o maior número de votos será o Presidente» (Tavares 1998: 91).

O argumento que as referidas eleições eram à base censitária, responde-se que era critério adotado em toda a Europa, donde provinham as inspirações políticas da época.

Unitarismo e municipalismo, os dois pontos extremos da linha de autoridade pública e administrativa, reagiam ambos contra a inserção de um intermediário elemento de poder. As principais Câmaras, mesmo coloniais, estavam adquirindo consciência da sua força, como se vê nas rebeliões da Câmara de São Paulo com Amador Bueno na liderança em 1661, Manuel Beckman na Câmara de São Luís do Maranhão, 1684, e Bernardo Vieira de Melo, Olinda, 1710. Demorará para os dois extremos do poder aceitarem um poder intermediário.

A Constituição imperial no artigo 71 dizia que «reconhece, e garante o direito de intervir todo o cidadão nos negócios de sua província, e que são imediatamente relativos a seus interesses peculiares». O artigo seguinte especificava: «Este direito será exercitado pelas Câmaras dos Distritos, e pelos Conselhos, que com o título de Conselho Geral da Província se devem estabelecer em cada província». O que parecia um começo

de centralização, na realidade foi tão tolhido que a máxima autoridade doutrinária do Direito Administrativo Brasileiro de então, o Visconde de Uruguai, reconhecia desde 1862: «As conseqüências de centralizações foram porém exageradas, exigindo-se a intervenção central para negócios locais de mui medíocre importância» (Uruguai: 161-162).

O movimento republicano, que não tinha conseguido o poder pelas armas, retornou à ofensiva, daí em diante pacificamente, através da reivindicação também federalista. O Ato Adicional de 1834 havia ampliado as competências das províncias, permitindo a criação das Assembléias Provinciais, antepassadas das Assembléias Estaduais da república, mas, na prática, o poder central continuava nomeando os governadores, ditos presidentes de província, e os dois grandes partidos nacionais, o conservador e o liberal, revezavam-se como primeiro-ministros e governadores por estes indicados. O federalismo apresentava-se inviável porque a monarquia era a culminação do poder patriarcal agrário, vindo da base escravocrata da casa-grande até sua expressão eleitoral de coronelismo, enxada e voto, no perfil diacrônico de Gilberto Freyre (1932) e Víctor Nunes Leal (1948).

Os maiores chefes políticos provinciais tinham amplas bases municipais, daí o conflito entre novas prerrogativas das províncias e as antigas dos municípios. Em vão José Antônio Pimenta Bueno (1857: 233), Marquês de São Vicente, principal intérprete da Constituição de 1824, havia distinguido centralização política e concentração administrativa e tinha recusado a segunda em favor da primeira.

Novas lutas locais, de municipais a ponto de provinciais, por um triz não fragmentaram o País, desta vez nas guerras do período da Regência, agravadas por falta de definição e equilíbrio no poder central. Continuavam em choque as forças centrífugas e centrípetas que fazem a base da História constitucional brasileira.

O primeiro grande teórico do federalismo brasileiro, e com grande sentido prático porque ele mesmo precoce deputado, foi Aureliano Cândido Tavares Bastos, autor de *A Província (Estudo sobre a Descentralização no Brasil)* em 1870. Precedido pelas *Cartas do Solitário*, reunindo em 1862 artigos publicados na imprensa do Rio de Janeiro.

Mesmo muito influenciado pelos Estados Unidos, na visão de Tocqueville, e dos primeiros federalistas - Hamilton, Madison e Jay - o federalismo de Tavares Bastos é bastante realista. Ele quer fortalecer as reformas do Ato Adicional de 1834, que criara as Assembléias Provinciais, ao propor a eleição também dos presidentes de províncias como então se chamavam os governadores, além de ampliar a competência das

Assembléias e a criação de Senados locais, como depois fará a primeira Constituição republicana de 1891. Reivindica poder judiciário provincial em primeira instância, instrução pública de primeiro grau e política de província, outras propostas adotadas pela república. Toma cuidado em conciliar federalismo e municipalismo. Defende a descentralização também fiscal (Tavares Bastos 1997; Moraes Filho 1978).

Inúmeras idéias de Tavares Bastos foram adotadas pelo Manifesto Republicano de 1870. Rui Barbosa será o maior defensor do federalismo republicano na Constituição de 1891. Mais sistemático foi Amaro Cavalcanti com *O Regime Federativo e a República Brasileira* publicado na primeira década republicana, em 1899. Também muito baseado no federalismo estadunidense, estava confiante na viabilidade da equitativa divisão das cobranças de impostos entre o poder central, estados federados e municípios (Cavalcanti 1998, cap. VI).

A prática revelou-se, contudo, distante da teoria. Os tributos cobrados pelo poder central logo se revelaram mais numerosos e mais importantes (Bezerra 1986, capítulos 4 e 5). As concessões políticas limitaram-se ao estadualismo proposto e praticado por Campos Sales, desde quando presidente, passando a estabelecer até um padrão de comportamento, ainda mais consagrado da força das oligarquias municipais (Silveira 1978: 180). O próprio Campos Sales defendia-se alegando ter de recorrer a situações de fato (Debes 1978: 483-484).

De qualquer modo, o federalismo da chamada Primeira República - que vem da Proclamação de 1889 e primeira Constituição republicana de 1891, até à Revolução da Aliança Liberal de 1930 - aquele federalismo na prática não passou de estadualismo e estadualismo dos estados mais fortes, São Paulo e Minas Gerais, que se revezavam na presidência da república (Abranches 1997; Viana Filho 1998).

Na onda da rebelião da periferia contra o centro - candidatura de Getúlio Vargas do Rio Grande do Sul à presidência da República e de João Pessoa, nordestino à vice - rebelião precisou ser armada na Revolução da Aliança Liberal de 1930, a Constituição, daí decorrente em 1934, procurou retomar o federalismo de 1891, porém de maneira a evitar os erros do estadualismo. Estadualismo na realidade servindo como uma espécie de pirâmide de poder, a partir da base demográfica e econômica maior de São Paulo e Minas Gerais, à qual retornava o poder no principal.

Todos os presidentes da Primeira República de 1891 a 1930 - presidentes eleitos, após os dois militares que proclamaram a República - todos os demais provinham de São Paulo e Minas Gerais alternadamente, o último deles, Washington Luís, do Estado do Rio de Janeiro, fizera car-

reira política em São Paulo. Só um provinha do Nordeste, Epitácio Pessoa. O Nordeste forneceu no máximo alguns vice-presidente: dois pernambucanos (Rosa e Silva, vice de Campos Sales, e Estácio Coimbra vice de Artur Bernardes), mais o maranhense Urbano Santos, vice de Venceslau Brás. Apesar do Rio Grande do Sul ter fornecido o mais poderoso dos senadores, Pinheiro Machado, a ponto de fazedor de presidentes, nenhum gaúcho havia lá chegado até 1930. A máquina centralista havia criado o artifício do parágrafo único do artigo 18 da Constituição de 1891: «A cada uma das Câmaras (Senado Federal e Câmara dos Deputados) compete: verificar e reconhecer os poderes de seus membros». Através deste dispositivo constitucional eram depuradas, expressões da época, isto é, não reconhecidas, as eleições do deputado ou senador refratário ou dissidente diante da oligarquia local, ou da oligarquia central, cortando-se assim qualquer possibilidade de resistência da base municipal em geral ou das bases estaduais em especial. Até o equilíbrio romper-se pela Revolução de 1930 conseguindo articular os descontentamentos do Nordeste com os do Rio Grande do Sul, aliança fortalecida pelas cisões da oligarquia maior de São Paulo e Minas Gerais. Uma das suas fundamentais reivindicações era a criação da Justiça Eleitoral, aceita e votada pela Assembléia Nacional Constituinte que veio a gerar a Constituição de 1934.

Esta se apresentou sem a cláusula depuradora, portanto respeitando os critérios da Justiça Eleitoral recém-criada, assim pretendendo-se mais respeitosa do federalismo e do municipalismo. O pacto federativo enfim surgiu com maior nitidez e aparente viabilidade, só aparente porque a Constituição de 1934 foi a de menor duração no Brasil, de 16 de setembro daquele ano a 10 de novembro de 1937, pouco mais de três anos, rasgada pela intervenção militar liderada por Getúlio Vargas então instalando a ditadura do Estado Novo, que iria até 29 de outubro de 1945.

Sintomaticamente em 1930, 1932 e 1933 houve várias pesquisas e propostas no sentido de novas subdivisões dos estados brasileiros, conforme critérios geográficos e econômicos mais homogêneos, nem assim foi adiante qualquer delas.

O Estado Novo parafascista de Vargas declarava-se em sua Constituição (art. 31) «um Estado federal», mas vieram a ser dirigidos os estados por interventores nomeados pelo Presidente da República, em vez de governadores eleitos. Previa-se Câmara de Deputados, eleita por voto direto, e o novo Senado, dito Conselho Federal, pelo voto indireto das Assembléias Legislativas estaduais. Na prática só existiu, algo como assessoramento da presidência da República, o Conselho da Economia Nacional

(art. 57) compondo uma espécie de câmara corporativa na moda da época. Acima de tudo pairou na prática a ditadura pessoal de Vargas. O término da Segunda Guerra Mundial, com a mudança dos ventos da História, levou ao fim o Estado Novo logo envelhecido.

A redemocratização de 1945 ensejou a Assembléia Nacional Constituinte e Constituição de 1946, por esta o federalismo pretendia retornar vigorado e enfim compatibilizado com o municipalismo. O município reapareceu com ainda maior destaque, sua autonomia reforçada ao subtrair do poder central e estadual o seu controle amplo, limitado à intervenção apenas para lhe regularizar as finanças e só em dois casos: impontualidade no pagamento dos empréstimos públicos e ausência de pagamento da sua dívida por dois anos consecutivos (art. 23).

A Constituição de 1946 tardou um pouco para se confirmar como mais uma fadada a ser substituída pela força, apesar de todas suas boas intenções. A Constituição de 1946 e todo o conjunto político, por ela representado e que a sustentava, desmoronaram em 1964. Sem que nem federalismo nem municipalismo a conseguissem defender. Desigualdades sociais internas e assimetrias políticas foram incapazes de protegê-la dos impactos da Guerra Fria então no auge. Outra onda centralista veio no bojo de mais de um autoritarismo, desta vez especificamente militar.

O chamado Ato institucional n.º 1 da intervenção militar de 1964, logo no seu artigo 21 determinava a eleição indireta do presidente e vice-presidente da República, era recebido com relutância pelos estados como compatibilização federalista. Em 1966 foi necessário o Ato Institucional n.º 3 para impor com firmeza ao nível estadual o regime autoritário. Mas os estados e os municípios, com exceção das capitais e dos depois considerados estratégicos por motivos militares e/ou industriais, tiveram mantidas suas eleições diretas.

O método de eleição indireta para os mandatários federais foi ampliado para um colégio eleitoral de membros do Congresso Nacional, Câmara e Senado em sessão conjunta, mais os delegados escolhidos pelas Assembléias Legislativas estaduais em conformidade com o número de eleitores inscritos (parágrafos 11 e 21 do art. 76 da Constituição votada pelo Congresso Nacional de maioria governista, favorável ao regime militar, em 1967). Apesar de continuar se dizendo federalista, esta Constituição, tão autoritária quanto a do Estado Novo varguista, acrescentou novas, decisivas, imposições centralistas, ampliando as possibilidades de intervenção.

As eleições diretas para governador e vice-governador - continuadas pelo Ato Institucional n.º 3 Constituição de 1967, mais a Emenda tam-

bém outorgada em 1969 tão longa que praticamente outra Constituição ainda mais autoritária - as eleições diretas estaduais, contudo, estavam nas mãos do partido majoritário, o governista central, com exceção do Rio de Janeiro, único nas mãos do partido oposicionista naquele esquema partidário.

Uma mera Emenda Constitucional à Constituição de 1969, já em 1972 e prevendo as eleições de governador e vice-governador para 1974, delimitava, sob o título de Emenda n1 2, os colégios eleitorais estaduais para este fim.

Todavia sob vigência da Constituição de 1969, o Congresso Nacional aprovou a Emenda n1 25 e última, em 15 de maio de 1985, declarando implicitamente extinto o colégio eleitoral presidencial, ao determinar para isto as próximas eleições diretas também extensivas a todos os municípios, descentralizadas as exigências de capital e áreas estratégicas. O colégio eleitoral presidencial e os estaduais só serviram então para consumir a transição, de volta a uma fase que se pretendia mais democrática.

Note-se com a pressão tanto do autoritarismo do Estado Novo parafascista de 1937 quanto do autoritarismo militar de 1964, exerceu-se muito mais contra os estados, a ponto de praticamente extinguí-los em 37 ou limitar ao máximo suas competências em 64, que contra os municípios. Foi quando começou a tendência de transferir aos municípios o direito de cobrança de vários impostos, embora sob controle do poder central por cima do estadual. As duas pontas extremas do poder, de local a nacional, entendiam-se melhor, ou desentendiam-se menos, que os interpostos estados federados. Entendimento ainda maior do poder central com os municípios pequenos e médios, não só por sua menor capacidade de resistência, como também por seu conservadorismo de base convergindo para o ápice do Estado central.

Várias vezes durante o regime militar houve estudos no sentido de substituir a federação por estados pela federação por macro-regiões; preferência vindo, aliás, da fase mais democrática sob a Constituição de 1964, a presidência Kubitschek, com sua criação da SUDENE para o Nordeste, SUDAM para a Amazônia e outros órgãos regionais de planejamento menos importantes no Oeste e Sul do Brasil, com iniciativa privada mais ativa, embora também subsidiada.

A vigente Constituição de 1988, após mais uma cíclica redemocratização, resolveu ir mais longe, declarou no seu artigo 18 os municípios entes federados ao lado dos estados federados, um novo tipo de federação; foi adiante, no item VII, inciso C do art. 34 adverte aos estados que poderão neles intervir se eles violarem a autonomia municipal. O município ga-

nhou todo um capítulo, o IV do Título III, «Da Organização do Estado». Além da possibilidade de agrupamentos de municípios vizinhos e de interesses comuns. Esta garantia constitucional de Astatus de ente federado ao município, «torna esta Constituição (de 1988) ímpar no mundo atual» (Taveres 1998: 106).

Mas ficou impreciso o art. 23 sobre a «competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios», limitando-se a anunciar, em parágrafo único, futura lei complementar para esclarecimentos a respeito.

Na prática há no Brasil uns cinco mil e oitocentos municípios, dos quais uns três mil com até quinze mil habitantes cuja receita municipal disponível se alimenta apenas de dez por cento de impostos municipais, portanto noventa por cento provêm de transferências estaduais e municipais. Mesmo para os trezentos municípios com mais de duzentos mil habitantes, a principal receita é o fundo de participação distribuído pelo governo federal.

Reação deste, diante do aumento da força dos municípios além de mero contrapeso ao dos estados federados, foi a criação em 1994 do fundo de Estabilização Social, antes chamado de Fundo de Emergência, pois a proporção da União na arrecadação total havia caído de sessenta por cento para quarenta por cento, enquanto a dos municípios tinha se elevado a quinze por cento de todos os impostos do País, sem correspondente transferência de encargos. A participação dos estados federados permaneceu em torno de quarenta e dois por cento. O contra-ataque do poder central permitiu-lhe subir para cinqüenta e três por cento, enquanto a participação dos municípios na arrecadação caía para cinco por cento. As mútuas queixas da União, estados federados e municípios estão, portanto, longe de serem resolvidas.

Para dificultar ainda mais a solução, a carga tributária brasileira, em relação ao produto interno bruto nacional, que oscilava entre vinte e dois por cento e vinte e quatro por cento, a partir de 1993 passou a atingir trinta e dois por cento, carga tributária equivalente à dos Estados Unidos e Japão. Não é pela criação de novos impostos que se resolve o problema, um imposto criado para suprir a sonegação dos anteriores, com sucessivas ondas de novos cobradores e fiscais onerando sempre mais a despesa burocrática pública, além de criar novos corporativismos com maiores resistências à mudança e/ou extinção deles.

A própria estrutura administrativa dos estados federados, principalmente a municipal, dificilmente se recicla, mesmo nos estados mais ricos. A reforma do Estado central, por sua vez, não consegue se consumir

noutra etapa sem chegar até às bases estaduais e municipais. Caso dramático foram as greves e incidentes armados com as polícias militares estaduais em 1997, prova da profundidade da desorganização estrutural dos estados federados e municípios. Some-se a isto o colapso da maioria dos bancos de propriedade estadual - inclusive os dos estados mais ricos da federação, todos recorrendo ao socorro das finanças do Estado central - e surgirá completo o quadro da crise do federalismo, desta vez mais a do municipalismo.

Apresenta-se muito claro o quadro da falência do suposto federalismo no Brasil: há estados que chegam a gastar com funcionários estaduais cerca de 95% da sua arrecadação tributária como o Espírito Santo, contrariamente à Lei Camata que estabelece o limite de 60% para estas despesas. E os estados de São Paulo (com 831 mil), Minas Gerais (480 mil), Rio de Janeiro (464 mil) e Rio Grande do Sul (272 mil), são os recordistas do número de funcionários estaduais, bem como da dívida pública; só São Paulo devendo cerca de 61 bilhões de dólares, a soma das dívidas públicas daqueles quatro principais estados da federação brasileira atinge em torno de 115 bilhões de dólares, as dívidas de todos os demais estados gira ao redor de 40 bilhões de dólares, o que demonstra e comprova o desgoverno administrativo a começar pelos principais estados da federação. Somadas todas as dívidas estaduais, elas atingem importância quase igual à dívida externa brasileira. Acrescente-se a isto a transferência («rolagens») das dívidas estaduais ao Governo Federal também deficitário, tudo junto a enormes juros de empréstimos governamentais para captação de recursos privados a fim de pagamento das próprias despesas mensais, então se terá o quadro da desorganização geral do Estado e dos estados.

Não por acaso, em pleno início da república, Alberto Torres - jovem, porém com grande experiência de líder político, governador e ministro - clamava desde 1914 em favor de *A Organização Nacional* com o começo das tentativas realistas de solução de

O Problema Nacional Brasileiro, títulos de dois livros fundamentais seus. Mesmo assim não faltaram os que, por oportunismo ou ideologismo, consideraram infinitas as possibilidades do Estado a serem aproveitadas por seus objetivos imediatistas. Aquele ano teve especial importância, quando se desencadeava a Primeira Guerra Mundial, Alberto Torres faleceu perto de ela terminar. Seu brado de alerta nisto continua profundamente válido.

A questão federalista permanece assim irresolvida no Brasil.

Apesar de todas suas limitações, o Governo federal dispõe de infra-estruturas administrativas, burocráticas no sentido operacional weberiano, muito acima das administrações estaduais civis e militares, como se viu até em rebeliões de polícias militares abafadas inclusive à força por intervenção armada federal. Apesar de toda assistência e insistência do Governo federal brasileiro em ajudar a organização dos estados federados, sequer interesse maior eles apresentam em receptividade na prática. É que clientelismo tradicional e ideologismos alegadamente inovadores acabam rivalizando no prosseguimento das rotinas anti-administrativas e anti-econômicas, com a permanência e ampliação dos erros de sempre: excesso de funcionários não treinados e mal pagos, serviços inferiores, dívidas crescentes.

Estados federativos do tamanho e população do Brasil, China, Índia, Rússia e Indonésia, exigem soluções novas, criativas, em inventividade e eficiência, para não se fragmentarem ou caírem na anomia. Os Estados Unidos são praticamente o único caso de grande federação funcional; o Canadá continua enfrentando disensões culturais, políticas e orçamentárias, entre sua parte anglófona e a francófona; a Austrália ainda se beneficia de pequena população em extenso território.

As dificuldades internas das grandes federações deveriam também servir de advertência à crescente expansão da União Européia, com suas heterogêneas adesões da Europa do Leste e diante das pretensões centralistas da administração sediada em Bruxelas.

Bibliografia

- ABRANCHES, Dunshee de (1997): *Como se faziam Presidentes (Homens e Fatos do Início da República)*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora (inicialmente publicado em artigos no jornal carioca *O País* durante 90, sob o pseudônimo Eurico, o cirineu).
- BEZERRA, Agostinho Fernandes (1986): *As tarifas Internas na 1ª República*. Brasília: Escola de Administração Fazendária (ESAF).
- CARVALHO, Orlando (1963): *Política no Município*, Belo Horizonte: Agir Editora.
- CAVALCANTI, Amaro (1998): *O Regime Federalista e a República Brasileira*. 2ª Edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império (1857)*: Rio de Janeiro: Tipografia Imp. e const. de J. Villeneuve e C.
- DEBES, Célio (1978): *Campos Sales (Perfil de um Estadista)*, Vol. 2., Rio de Janeiro / Brasília: Livraria Francisco Alves Editora, Instituto Nacional do Livro.
- FAORO, Raymundo (1975): *Os Donos do Poder (Formação do Patronato Político Brasileiro)*, 2ª Edição revista e aumentada, Vol. 1, Porto Alegre - São Paulo; Editora Globo; Editora Universidade de São Paulo.
- FREYRE, Gilberto (1933): *Casa-Grande & Senzala*, Rio de Janeiro.
- MORAES FILHO, Evaristo de (1978): *As Idéias Fundamentais de Tavares Bastos*. Rio de Janeiro: Difel/Instituto Nacional do Livro.
- NUNES LEAL, Víctor (1948): *Coronelismo, Enxada e Voto*, São Paulo.
- PIMENTA BUENO, José Antônio (1857): *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*, Rio de Janeiro: J. Villeneuve Editora.
- SILVEIRA, Rosa Maria Godoy (1978): *Republicanism and Federalism (Um Estudo da Implantação da República Brasileira. 1889-1902)*, Brasília: Senado Federal.
- TAVARES, Iris Eliete Teixeira Neves de Pinto (1998): «O município Brasileiro: Sua Evolução Histórica-Constitucional», *Revista Brasileira de Estudos Políticos* (Belo Horizonte) 86.
- TAVARES BASTOS, Aureliano Cândido (1997): *A Província (Estudo sobre a Descentralização no Brasil)*. 3ª Ed. (1ª em 1870) Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Letras.
- URUGUAI, Visconde de (1868): *Ensaio sobre o Direito Administrativo*, Vol. 2., Rio de Janeiro: Tipografia Nacional.
- VIANA FILHO, Luiz (1998): *As Sucessões Presidenciais*. Brasília: Senado Federal (contendo discurso no Senado em de abril e 7 de agosto daquele ano).

Apêndice

ESTADO	NÚMERO DE FUNCIONÁRIOS (EM MIL)
São Paulo	831
Minas Gerais	480
Rio de Janeiro	464
Rio Grande do Sul	272
Bahia	214
Pernambuco	165
Goiás	149
Paraná	124
Santa Catarina	120
Paraíba	115
Pará	114
Ceará	110
Maranhão	100
Amazonas	75
Espírito Santo	72
Piauí	72
Alagoas	55
Mato Grosso do Sul	51
Mato Grosso	45
Sergipe	43
Tocantins	34
Acre	33
Rondônia	24
Amapá	9
Roraima	dados desconhecidos

Fontes: informações fornecidas pelos próprios governos estaduais.

ESTADO	DÍVIDA (EM US\$ BILHÕES)
São Paulo	61,00
Rio de Janeiro	21,00
Minas Gerais	20,80
Rio Grande do Sul	12,30
Bahia	7,00
Goiás	4,80
Santa Catarina	4,00
Pernambuco	3,20
Maranhão	3,00
Alagoas	3,00
Mato Grosso	2,80
Mato Grosso do Sul	2,50
Paraíba	1,30
Piauí	1,40
Amazonas	1,30
Sergipe	0,80
Rondônia	0,70
Amapá	0,70
Espírito Santo	0,60
Paraná	0,48
Acre	0,40
Pará	0,35
Tocantins	0,31
Ceará	0,25
Roraima	dados desconhecidos

Fontes: informações fornecidas pelos próprios governos estaduais.

ESTADO	COMPROMETIMENTO DA ARRECA- DAÇÃO TRIBUTÁRIA ESTADUAL (%)
Espírito Santo	95
Mato Grosso do Sul	90
Rondônia	90
Rio Grande do Sul	82
Alagoas	78
Minas Gerais	78
Rio de Janeiro	78
Paraná	72
Piauí	72
Pernambuco	70
Acre	66
Santa Catarina	66
São Paulo	63
Sergipe	63
Goiás	63
Paraíba	62
Pará	60
Ceará	59
Mato Grosso	58
Bahia	57
Amazonas	56
Maranhão	54
Tocantins	47
Amapá	30
Roraima	dados desconhecidos

Fontes: informações fornecidas pelos próprios governos estaduais.